

Innhold

1. Innledning	s. 2
1.1 Problemstilling	s. 3
2. Bistand: motiv og begrunnelse	s. 4
2.1 Begrepsforklaring – Hva er bistand?	s. 4
2.2 Hvorfor gis det bistand?	s. 5
2.2.1 Marshallhjelpen	s. 5
2.3 Motiver for bistand	s. 5
2.3.1 Moralske og humanitære motiver (altruisme)	s. 7
2.3.2 Altruisme eller egeninteresse	s. 7
2.3.3 Mottakers behov og donors interesser	s. 8
2.3.4 <i>Humane Internationalism</i>	s. 10
2.4 Ulike typer egeninteresse	s. 12
2.4.1 Politiske og økonomiske motiv	s. 12
2.4.2 Globale utfordringer som motivasjon for bistand	s. 13
2.5 Oppsummering	s. 14
3. Japans bistand til Burma	s. 15
3.1 Burma frem til 1988	s. 15
3.2 Politisk krise i 1988	s. 17
3.3 Årsaker til gjennomføring av bistand i 1989	s. 19
3.3.1 Manglende helhet og filosofi	s. 19
3.4 Fire aktører med ulike interesser	s. 22
3.4.1 MOF – Finansdepartementet	s. 22
3.4.2 MOFA – Utenriksdepartementet	s. 22
3.4.3 MITI – Departementet for Internasjonal handel og i	s. 25
3.4.4 EPA	s. 27
3.5 Andre omstendigheter	s. 28
3.5.1 Polarisering	s. 28
3.5.2 Keiserlig begravelse	s. 29
3.6 Oppsummering	s. 30
4. Japans bistandspolitikk	s. 31
4.1 Kjennetegn ved Japans bistandspolitikk	s. 31
4.1.1 MITI og MOFA - Mangel på helhetlig tankegang	s. 31
4.1.2 Fokus på Asia	s. 34
4.1.3 <i>Request based</i> bistand	s. 36
4.1.4 Bistand i form av lån	s. 38
4.2 Oppsummering	s. 39
5. Konklusjon	s. 40
 Bibliografi	 s. 42

1. Innledning

Burma¹ er et land vi i dag assosierer med et undertrykkende militærdiktatur, gjentatte brudd på menneskerettighetene og Nobels Fredspris vinneren Aung San Suu Kyi. Landet har vært et militærdiktatur siden 1962. General Ne Win gjennomførte dette året et kupp og innførte et styre som sikret hæren høyeste myndighet på alle områder. Fra 1962 til 1988 isolerte general Ne Win Burma fra verdenssamfunnet. Burma gikk i denne perioden fra å være ett av Asias rikeste land til ett av verdens ti fattigste. Hærens dominerende rolle ble sikret gjennom brutal makt og innføringen av et omfattende overvåkingssystem, bruk av tvangsarbeid, drap, etnisk rensing og tvangsflytting av hele befolkninger.

Den 8. august 1988 (8888), som har blitt en merkedag i burmesisk historie, gikk tusener ut i gatene over hele landet i fredelig protest mot regimet. De fredelige demonstrasjonene ble slått hardt ned på. Militæret åpnet ild og drepte tusener av ubevæpnede demonstranter og demokratiforkjempere i hovedstaden Rangoon. For å roe ned folket holdt de militære myndigheter, *State Law and Order Restoration Council* (SLORC), flerpartivalg i mai 1990. *National League for Democracy* (NLD), ledet av Aung San Suu Kyi vant en knusende seier. Militæret har enda ikke latt NLD få danne regjering. I 1990 ble Aung San Suu Kyi satt i husarrest, hvor hun har tilbrakt ti av de siste 15 årene.

Reaksjonene fra omverdenen på kuppet i september 1988 lot ikke vente på seg. Av frykt for totalt anarki i Rangoon, evakuerte de ulike ambassadene sine folk, og de aller fleste donorland, inklusive Japan, stanset all bistand til Burma. Fem måneder senere, den 17. februar 1989, overrasker Japan verden ved å anerkjenne SLORC og gjeninnføre bistanden som det eneste industrialiserte landet i verden.

Hva var begrunnelsen som ble gitt både til det japanske folk og til den vestlige verden for denne gjeninnføringen? Hva var de bakenforliggende motiv for denne avgjørelsen? *Motivet* for en handling er ikke nødvendigvis det samme som *begrunnelsen* for en handling.

¹ Jeg bruker i denne oppgaven Burma. Det var som en følge av militærregimets maktovertakelse i 1988 at Burma endret navn til Myanmar den 18.juni 1989. Burma er fortsatt den burmesiske opposisjonens betegnelse.

I denne oppgaven ønsker jeg å se på de bakenforliggende *motivene* for Japans avgjørelse om å trosse den store gruppen av donorland og gjeninnføre bistanden til Burma. Jeg vil bruke Burma, og begivenhetene i 1988 og 1989, som en case studie, for så å belyse, på et mer generelt plan, hvilke motiv som ligger bak Japans bistandspolitikk.

1.1. Problemstilling

Hvorfor gjeninnførte Japan bistanden til Burma i februar 1989? Hvilke motiver og begrunnelser har styrt Japans bistandspolitikk i forhold til Burma?

Jeg har valgt å dele oppgaven inn i fem deler. I del to vil jeg ta for meg begrepet bistand. Jeg vil fokusere på hva som har blitt skrevet om donorlandenes motivering for bistand. Del tre vil se nærmere på Burma og Japans bistandspolitikk overfor landet. Her vil jeg legge spesielt vekt på det som skjedde mellom september 1988 og frem til valget i 1990. I del fire vil jeg se på Japans bistand i lys av del tre, for å se nærmere på hva som kjennetegner den japanske bistandspolitikken, og hva en kan si om Japans motiver som donor. I femte og siste del kommer en oppsummering og en konklusjon.

2. Bistand: motiver og begrunnelser

I denne delen vil jeg først gjøre rede for og forklare de begrepene jeg bruker i denne oppgaven. Deretter vil jeg se litt på noe av den litteratur som er blitt skrevet om motiv for bistand generelt, og på diskusjonene rundt dette.

2.1. Begrepsforklaring – hva er bistand?

I ordbøkene blir *aid* oversatt med bistand (Aagenæs 2002). Hva betyr så *foreign aid*, eller på norsk, internasjonal bistand?

“Foreign aid includes official grants and concessional loans, in currency or in kind, aimed at transferring resources from developed to less developed nations (...) to third world countries.” (Magill 1997)

Det er viktig her å se at bistand handler om å overføre ressurser, enten det er snakk om penger, varer, tjenester, kompetanse eller liknende. I tillegg er det viktig å se at bistand har et gaveaspekt ved seg.

Foreign aid gis i form av *bilateral* eller *multilateral* bistand. I følge Magills definisjon er *bilateral bistand* “foreign aid that is transferred directly from one government to another”, mens *multilateral bistand* er “foreign aid that is transferred from a group of governments through an agency which they jointly manage” (Magill 1997). Dette kan for eksempel være FN. I tillegg er det viktig å merke seg at det finnes flere distinksjoner innenfor både bilateral og multilateral bistand. Blant annet kan en skille mellom nødhjelp, langsiktig utviklingshjelp og så videre. Jeg vil imidlertid konsentrere meg om bilateral bistand.

Jeg har valgt å bruke *bistand* som en benevnelse for *foreign aid/assistance*, og jeg konsentrerer meg om den offisielle bistand som blir gitt bilateralt, altså fra regjeringen i et donorland til regjeringen i et mottakerland². Den vanligste betegnelsen for dette er *Official Development Assistance* (ODA). Jeg vil ikke ta for meg multilateral bistand (bistand gitt

² Jeg bruker ordene donor(land) og mottaker(land) i denne oppgaven. Det finnes ulike ord som er blitt brukt om dette, men jeg finner det mest nøytralt å bruke disse ordene.

gjennom internasjonale organisasjoner), bistand gitt via *Non-Governmental Organisations* (NGO) eller via private aktører.

2.2. Hvorfor gis det bistand?

Hva som er årsakene til at et land gir bistand til et annet, kan diskuteres.

”Foreign aid is an integral part of the foreign policy of a nation. Aid for development may be conceived of as a foreign policy objective in its own right or as an instrument to achieve other objectives. As is the case with most foreign policy objectives, the roots are to be found in domestic politics. Aid policy is part of a cluster of domestic policies, which emerge from the same related traditions. Likewise in the foreign policy setting, aid policy is merged into foreign policy traditions and objectives.” (Stokke 1989:9)

Stokke påstår i utdraget over at bistandspolitik er et utenrikspolitisk verktøy som brukes for å oppnå (innenriks)politiske mål. Før jeg kommer inn på motivene bak Japans bistandspolitik, som forøvrig er en viktig og stor del av dets utenrikspolitik, vil jeg først se nærmere på noe av det som er blitt skrevet om motiver og mål for bistand generelt. Er det slik at et land gir bistand kun for å få gjenytelser, eller er bistand styrt ene og alene av altruisme³? Dette er noen av spørsmålene jeg vil forsøke å belyse i fortsettelsen.

2.2.1. Marshallhjelpen

Jeg vil starte med å se på Marshallhjelpen, som er utgangspunktet for den moderne bistand. Det finnes mange ulike måter å forklare motivene for Marshallhjelpen på, både sikkerhetspolitiske og kommersielle. Den var et redskap i USAs kamp mot kommunismens utbredelse, i tillegg til at den utvidet markedet for USAs næringsliv og produsenter til Europa. I begrunnelsen overfor det amerikanske folk ble det imidlertid lagt vekt på de moralske og humanitære forpliktelser som USA hadde for å hjelpe fattige land med å komme i gang med

³ Altruisme defineres som ”det å vise interesse og omsorg for andre mennesker og ikke bare la hensynet til en sjøl bestemme ens livsførsel, nestekjærlighet (motsatt egoisme)” i Escolas ordbok fra 1992. (Taule 1992)

den økonomiske utviklingen etter den 2. verdenskrig (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999).

Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen (1999) legger vekt på forskjellen mellom begrunnelsen som offisielt blir presentert, og de bakenforliggende motiv som finnes for å yte bistand. Med motiver menes de bakenforliggende årsakene til at en velger å utføre eller ikke å utføre en handling, mens begrunnelse er forklaringen på hvorfor en utfører eller ikke utfører en handling. Motiver og begrunnelser for bistand, hevder de, trenger ikke nødvendigvis å være sammenfallende. Et lands myndigheter kan yte bistand, som helt overveiende er motivert av nasjonale sikkerhetspolitiske hensyn eller kommersielle interesser, samtidig som den overfor skattebetalerne blir fremstilt som altruistisk.

I denne konkrete saken med Marshallhjelpen ser vi også tydelig forskjell på motiv og begrunnelse. På den ene siden vektlegges de moralske og humanitære forpliktelser som USA hadde, mens en på den andre siden ser de sikkerhetspolitiske og kommersielle motiver som blir presentert. Vi ser også at motivene kan være mange (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999). Også i litteraturen for bistand nevnes flere ulike motiv. Jeg vil i fortsettelsen skrive litt om hvilke motiv som er blitt nevnt, og deretter se nærmere på de hovedmotivene for bistand jeg mener er mest fremtredende.

2.3. Motiver for bistand

En rekke studier har forsøkt å se på hva som er motivet for bistand, og har gjort ulike typer inndelinger i forhold til dette. Altruisme (moralske og humanitære) og egeninteresse er de to motstående hovedmotivene som er fremtredende i litteraturen. Jeg vil se på hva som kjennetegner disse to og hvordan de henger sammen med andre motiverende faktorer som mottakerlandets behov og giverlandets interesser. Til sist vil jeg også komme inn på teorien om *humane internationalism*. I de to siste delene vil jeg spesielt bruke Maizels og Nissankes teorier fra 1984.

2.3.1. Moralske og humanitære motiver (altruisme)

Motivasjonen bak bistand kan være et svært sensitivt og vanskelig emne. Alle donorland ønsker å fremstå i et positivt lys hvor altruisme, moralsk og humanitært ansvar blir trukket frem som de fremtredende årsakene til at en yter bistand.

Lenge ble det lagt vekt på de moralske og humanitære motivene for bistanden, og enkelte gjør det fremdeles i dag. Dette motivet for å yte bistand er basert på tanken om at rike og velstående mennesker har en forpliktelse til å hjelpe fattige og resurssvake mennesker. Dette overføres fra forholdet mellom mennesker, til å gjelde forholdet mellom stater. Dette ansvaret er noe vi også finner igjen i de store verdensreligionene for eksempel i form av kravet til nestekjærlighet i kristendommen, i kravet om solidaritet i sosialistiske ideologer og i FNs menneskerettighetserklæring. Grunnlaget er de fattiges rett til å få større andel i samfunnets eller verdens ressurser (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999:31).

Lenge var de moralske og humanitære (altruistiske) motiver for bistanden de mest, om ikke de eneste, moralsk aksepterte (Schraeder, Hook & Taylor 1998). Burnell presenterer et syn som setter mottakers behov og ønsker høyest:

”Foreign aid can be construed as inter-societal transfers of resources that are intended by all the relevant parties, especially the provider, to serve first and foremost the recipients` needs, interests or wants.” (Burnell 1997:3)

Burnell (1997) referer også til Malek (1991:1), som hevder at definisjonen av *foreign aid* betyr at den er altruistisk, og til Zinkin (1978:272), som skriver at;

”Aid is charity. If it is not charity, it is not aid. It may be enlightened self-interests; mutual defence; a boost for the export trade; a sop to a troublesome ally; it cannot be aid”

Dette er en relativt sterk påstand, men mange deler Zinkins syn på at det er det moralske ansvaret som skal styre et donorlands bistandsytelse. Lumsidaine skrev blant annet i 1993, at *moral vision* er det som ligger til grunn for all bistandsytelse. (jfr, Alesina og Dollar 2000:35). Vi skal senere se at disse altruistiske synene stemmer overens med Maizels og Nissankes *resipient need* modell fra 1984.

En stor grad av multilateral bistand kan være et uttrykk for at bistanden i større grad er gitt ut ifra moralske, humanitære (altruistiske) motiv, mens bilateral bistand i større grad er styrt av selvinteresser fra donorlandets side (Bl.a. Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999).

2.3.2. Altruisme eller egeninteresse

En av de største kritikerne til å yte bistand på bakgrunn av et moralsk ansvar, er Peter Bauer. Han mener at verken individer eller stater har noen moralsk forpliktelse til å hjelpe andre (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999:33). Han mener at en kun kan snakke om moralsk ansvar og omfordeling av rikdommen dersom et land har skaffet seg rikdom på en urettferdig måte. Bauer snur hele problemstillingen og sier at det moralsk sett ikke er akseptabelt å bruke skattebetalernes penger, som er tvangsinndrevet, til bistand. (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999)

Det altruistiske syn som er beskrevet tidligere, står i sterk kontrast til Bauers tanker og til andre motiv for bistand som legger vekt på egeninteressen som det viktigste motiv for å yte bistand. Det mest ytterliggående synet innenfor denne tankeretningen er det som blir kalt *realist internationalism*, som er basert på internasjonale relasjoner hvor stater kun skal jobbe mot egne nasjonale interesser uten å tenke på utvikling i land en yter bistand til (Stokke 1989). Et noe mindre ytterliggående syn sier følgende:

”At the same time, many donor governments have indicated that, in their aid allocations, they also take their own national interests into account, whether these be conceived largely in terms of maintaining spheres of influence, political or military alliances, or simply of promoting their own export trade.” (Maizels & Nissanke 1984:879).

Maizels og Nissanke (1984) hevder i sin artikkel at det er de strategiske utenrikspolitiske interessene som forklarer hvorfor et land yter bistand. Det vil si at de ser på et donorlands egeninteresser som det gjeldende motiv for å yte bistand, uten at de går så langt som å beskrive de internasjonale relasjonene som *realist internationalism*. Stokke skriver videre:

”Aid can also be used for strictly national objectives, however, be it for the promotion of the donor country’s export industries or the pursuit of other foreign policy objectives important to the national interests. Foreign aid being provided by the national government of the donor country, it would be surprising if such objectives were not pursued to some extent” (Stokke 1989:35)

Stokke skriver her at de nasjonale interessene spiller en stor rolle i motivene for bistand, og at det ville være overraskende om så ikke var tilfellet.

Det er viktig når vi snakker om moralske og altruistiske motiver i forhold til motiver basert på egeninteresse, at det ikke er noe som sier at bistand som blir gitt av annet enn altruistiske motiv, ikke fører til utvikling hos en mottaker. For mottakerlandet vil det, til tross for donorens bakenforliggende motiv, også kunne føre til en positiv utvikling. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis donorens intensjon. På samme måte kan en si at en donor vil kunne oppleve at bistand gitt på bakgrunn av humanitære, altruistiske motiv også vil kunne føre til fordelaktige resultater for donoren selv, selv om dette ikke er den uttalte intensjonen. Med andre ord vil ikke det ene motivet utelukke en utvikling i den ene eller den andre retningen.

Det kan hende at denne todelingen mellom altruisme og egeninteresse blir noe unyansert. Poenget er at det er mange ulike motiv som spiller inn når en donor yter bistand. Kanskje er det også sammenfallende interesser mellom donor og mottaker.

2.3.3. Mottakers behov og donors interesser

McKinlay og Little utdyper forskjellen mellom motivene ved å presentere *resipient need* modellen og *donor interest* modellen (Maizels & Nissanke 1984:880-881). Dette er et perspektiv som skiller de moraske og humanitære (altruistiske) motiv og de politiske og økonomiske (egeninteresse) motivene for bistand fra hverandre, og som også kan hjelpe oss å forklare hvem bistanden kommer til gode. I *resipient need* modellen ser en motivene ut fra mottakers behov, mens en i *donor interest* modellen går ut fra at bistandspolitikken reflekterer donors interesser. Maizels og Nissanke (1984) kom i sin undersøkelse frem til at *donor interest* modellen gav gode forklaringer på tildelingsprosessen av bistand.

Maizels og Nissanke (1984) presenterer tre ulike variabler som blir nevnt som motivasjon for bistand. Disse faller alle under *donor interest* modellen. De tre variablene er; *Political and security interests*; *donor investment interests*; og *donor trade interests*. Når det gjelder *political and security interests* er det snakk om å ivareta eller å forbedre forholdet til tidligere kolonier eller en bestemt region. *Donor investment interests* variabelen omfatter å promotere økonomisk vekst eller å forbedre økonomiske vanskeligheter i land hvor donoren har store interesser eller investeringer. Den siste variabelen, *donor trade interests*, viser til interessen i å øke veksten og å forbedre økonomiske vanskeligheter i land som er viktige handelspartnere for donorlandet. Det gjelder både for eksport og import. Bistand til dette sistnevnte formål vil være med på å sikre eksportens profitt av egne varer eller sikre kvaliteten på det som blir importert til donoren fra mottakerlandet (Maizels og Nissanke 1984).

2.3.4. *Humane internationalism*

I følge Maizels og Nissanke (1984), vil en sjelden finne rendyrkede moralske og humanitære begrunnelser for bistand, og det vil alltid være et ønske eller håp om en form for gjenytelse knyttet til bistanden. Denne kombinasjonen mellom de moralske forpliktelser og egeninteresse, blir samlet under betegnelsen *humane internationalism* (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, Stokke 1989).

”The core of humane internationalism is an acceptance of the principle that citizens of the industrial nations have moral obligations towards peoples and events beyond their borders; it implies a sensitivity to cosmopolitan values, such as the obligations to refrain from the use of force in the pursuit of national interests and the respect of human rights.” (Stokke 1989:10)

Humane internationalism impliserer videre at:

“(i) the acceptance of an obligation to alleviate global poverty and to promote social and economic development in the Third World; (ii) a conviction that a more equitable world would be in the best long-term interests of the Western, industrial nations; and (iii) the assumption that meeting these international responsibilities is compatible with the maintenance of a socially responsible national economic and social welfare policy” (Stokke 1989:11)

I tillegg til en form for solidaritet til et mottakerland, vil likevel selvinteresse være en stor del av motivasjonen bak *humane internationalism*. Denne selvinteressen innbefatter både;

” (...) broader national interests related to objectives of mutual benefit across borders, and narrower interest related to, inter alia, employment or an expansion of trade and investment opportunities.” (Stokke 1989:11)

2.4. Ulike typer egeninteresse

Et donorlands motiv for å yte bistand varierer fra land til land, over tid, og avhengig av hvilken politikk som gjelder i mottakerland og i donorland. I følge artikkelen til Schraeder, Hook og Taylor (1998), er det lite uenighet i dag om at ytelse av bistand er gjennomsyret av egeninteresse. Spørsmålet som imidlertid melder seg er hvilke egeninteresser som er gjeldende for et donorland. I fortsettelsen vil jeg belyse de ulike egeninteressene som er mest fremtredende.

2.4.1. Politiske og økonomiske motiver

Mange ser på de politiske og økonomiske motiver som sentrale i bistandspolitikken⁴. Bistand har både et politisk og et økonomisk aspekt ved seg, og det er ikke tvil om at begge disse to motivene vil være til stede i ytelsen av spesielt bilateral bistand. Jeg har valgt å dele disse to hovedmotivene inn i to underkategorier. Under politiske motiv, faller strategiske og sikkerhetspolitiske motiv inn, og under de økonomiske motiv faller økonomiske og kommersielle motiv inn.

Blant de strategiske og sikkerhetspolitiske motiv finner vi den strategiske betydningen mottakerlandet har for donoren. Bistand kan bli brukt som et verktøy for å sikre nasjonal sikkerhet. Den strategiske betydning som et mottakerland har for donoren er derfor med på å forklare motiv og begrunnelse for bistand. Men til tross for at bistandspolitikken kan spille en rolle i forhold til politiske og sikkerhetspolitiske interesser, har den i følge Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen (1999) sjeldent vært det mest sentrale verktøyet i beskyttelsen av donorlandenes politiske og sikkerhetspolitiske interesser. Militære og politiske allianser har vært av større betydning i forhold til dette. De store industrilandene har likevel fordelt en stor del av sine bistandsmidler etter denne type politiske og sikkerhetspolitiske prioriteringer.⁵

Økonomiske og kommersielle interesser blir også fremhevet som motiv for bistand, til tross for at en stat også har andre og mer effektive former for promotering av kommersielle

⁴ Blant annet Schraeder, Hook og Taylor 1998, og Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen 1999.

⁵ Se mer under punkt 3.4.2. om MOFA.

interesserer. Et av de mest brukte redskapene innenfor økonomisk og kommersielt motivert bistand, er det som kalles *tied aid*, eller *bundet bistand*. Bundet bistand forutsetter at varer og tjenester som blir brukt i bistandsformål blir importert fra bedrifter og leverandører i donorlandet, og at bedrifter i donorlandet dermed sikrer seg kontrakter av ulike slag⁶. Bundet bistand er uansett et redskap som betyr at donoren kan ”slå to fluer i en smekk”. En vil kunne sikre sine egne kommersielle interesser og interessene til store bedrifter som er representert i mottakerlandet, samtidig som en kan jobbe for utvikling i mottakerlandet. Det er blitt hevdet at bundet bistand reduserer verdien av bistanden, og undergraver mottakerlands uavhengighet (Stokke 1995). Fordelene og ulempene ved bundet bistand kan diskuteres, men det er fremdeles en bistandsform som mange land benytter seg av.

Bundet bistand er muligens den formen for bistand som er mest vanlig for å promotere egne økonomiske og kommersielle interesser. Herunder faller også bruken av bistand for å åpne opp eller etablere et marked for eksport for å kunne sikre import.

2.4.2. Globale utfordringer som motivasjon for bistand

Som et siste eksempel på motiver som knytter det altruistiskbaserte motiv og det egeninteressebaserte motiv sammen, kommer de globale, felles utfordringene. Felles for dem er at motivet for bistanden er å jobbe med felles globale utfordringer, hvorav miljøvern er en av de viktigste. Dette er et relativt nytt motiv som dukket opp for første gang i Brundtland-kommisjonens rapport i 1987 (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999). Andre motiv kan være å hindre spredning av dødelige epidemier eller ulike former for trafficking, enten det dreier seg om narkotika eller menneskehandel. Enkelte av disse punktene vil muligens kunne falle inn under sikkerhetspolitiske motiver. Jeg har likevel valgt å nevne dem under dette punktet, men kommer ikke nærmere inn på dem i denne oppgaven.

⁶ Med kontrakter menes her avtaler om bygging av ulike prosjekter i mottakerlandet.

2.5 Oppsummering

Vi har sett at motivene for bistand kan inndeles i altruistiske motiv og motiv basert på egeninteresse. En måte å klassifisere et motiv på, innenfor disse to hovedkategoriene, er å se om det er basert på mottakerens behov (*resipient need*) eller på donorens interesser (*donors interest*). De to formene for motiv kan også forenes i *humane internationalism*, som hevdes å ivareta både mottakerens behov og donorens interesser. Egeninteressen som motiverer bistand kan bestå i økonomiske eller politiske behov eller kampen mot globale utfordringer. I neste del skal vi også se at hvilke typer interesser som preger bistandspolitikken vil variere alt etter hvem i donorlandet det er som setter premissene for å yte bistand. I de fleste store giverland kanaliseres bistanden gjennom et bistandsministerium eller gjennom utenriksdepartementet. For Japans del er administrasjonen av bistand noe mer komplisert og uoversiktlig. En rekke studier tar for seg den kompliserte byråkratiske og politiske strukturen som er sentral for bistandspolitiske avgjørelser i Japan. Denne strukturen/systemet har fått navnet *Yon Shocho Kyogi Taisei*, (四省庁協議体制) og forklarer at det er fire (*Yon*) aktører med sin egen agenda og interesse, som har et ord med i laget når en avgjørelse skal tas i forhold til bistandspolitikken i Japan. Jeg vil komme grundigere inn på dette senere, og vil anvende deler av dette når jeg senere i oppgaven skal se på motiver for Japans bistandspolitikk til Burma.

3. Japans bistand til Burma

Jeg har i foregående del definert en rekke begreper og ord. I tillegg har jeg gjort rede for en del syn på motiveringen for bistand generelt. Jeg vil i denne delen bruke situasjonen i Burma etter kuppet i 1988 og Japans gjeninnføringen av bistand i 1989 som case. Jeg vil se på hva som motiverte Japan til denne beslutningen, slik at jeg i neste del, på bakgrunn av denne casen, kan si noe om Japans bistandspolitik på et mer generelt plan.

3.1. Burma frem til 1988

Før andre verdenskrig ble Burma ansett for å være et av de rikeste landene i Asia. Jordbruket var stort, og Burma var en av verdens største eksportører av mat og energi. Blant annet stod Burma for 2/5 av verdens riseksport, i tillegg til at olje var en stor eksportvare (Orr & Koppel, red, 1993:137).

På denne tiden var Burma en britisk koloni, og nasjonalistene i landet ønsket å løsrive seg fra det britiske kolonistyre. I starten av andre verdenskrig allierte de seg med Japan for å få hjelp i kampen for uavhengighet. I denne forbindelse ble de såkalte *Thirty Comrades*, som blant annet bestod av Ne Win og Aung San⁷, sendt til Japan for å få militær opplæring av den japanske hær. *The Thirty Comrades* ble de fremste lederne i den burmesiske uavhengighetskampen sammen med *Burmese Independent Army* (BIA). BIA kjempet side om side med den japanske hær for å jage ut britene. Det endte imidlertid med at Japan i 1942 overtok makten i landet, og satte opp en midlertidig regjering. Burmeserne tok makten tilbake i 1945, og fikk med det endelig sin uavhengighet. Til tross for dette var det mange burmesere som så på japanerne som befrierne fra britisk kolonistyre.⁸

Etter en periode med uroligheter og ustabilitet, fikk den burmesiske regjeringen i 1954 kontroll over landet, og den 5. november samme år skrev Japan under på en fredsavtale med Burma hvor de gikk med på å betale krigsskadeerstatning for skadene påført av Japans krigføring under 2. verdenskrig. Japan skulle bidra med produkter og teknisk assistanse til en

⁷ Henholdsvis generalen som ved et militærkupp tok makten i 1962, og nasjonalhelt og far til Nobelprisvinner Aung San Suu Kyi.

⁸ Blant annet Nemoto (1995), hevder at dette *unike vennskapet* i stor grad var skapt fra burmesisk side, og at de også brukte det for alt det var verdt (for mer, les Nemoto 1995).

verdi av \$200 millioner dollar over en tiårsperiode i tillegg til et årlig bidrag i form av grant aid (gavebistand) på \$5 millioner dollar til teknisk assistanse i løpet av de neste ti årene (Orr & Koppel, red, 1993:138).

I 1962 tok Ne Win makten ved et militærkupp og alle vestlige donorer stanset bistanden til Burma. Japan var et av de få landene som fortsatte å yte bistand til Burma, og altså videreførte sin bistandspolitikk. De holdt seg med andre ord til avtalen om krigsskadeerstatning som var blitt inngått tidligere. Før Japan var ferdig med krigsskadeerstatningsavtalen fra 1954, startet Japan i 1968 å gi bistand i form av lån. I begynnelsen var det snakk om relativt små summer, blant annet fordi Ne Win i stor grad forsøkte å gjøre Burma selvforsynt. Utover på 60- og 70-tallet økte de økonomiske problemene i Burma, og Ne Win så seg nødt til å ta imot hjelp utenfra. I denne perioden gikk en rekke av de vestlige landene inn for å gjeninnføre bistanden til Burma.

I og med at Ne Win var en av dem som tjue år tidligere hadde fått militær opplæring i Japan, var det tette bånd mellom Ne Win og offisielle representanter fra Japan. Han pleiet sine politiske, diplomatiske og personlige kontakter gjennom hele sin regjeringstid. De tette båndene bød også på fordeler for Japan. Blant annet var Japan det eneste donorlandet som hadde diplomatiske forbindelser med den sosialistiske regjeringen (Oishi og Furuoka 2003:898).

Ne Win mente også at Japan var en mindre trussel enn Kina, India og de fleste andre land. Han mente blant annet at Japans passive utenrikspolitikk gjorde det til et svært attraktivt land å pleie kontaktene med, slik at bistandsmidler og kapital kunne komme Burma til gode når det var nødvendig (Seekins 1992:254). Det er også blitt hevdet at bistanden fra Japan i perioder hvor den burmesiske økonomi var skakkjørt, sannsynligvis var en av hovedårsakene til at regimet ble opprettholdt (Steinberg 2001:256).

Ut i fra dette kan en muligens se konturene av et gjensidig avhengighetsforhold, hvor fortjenesten for begge parter var svært store. En kan spørre seg om det var Japan som utnyttet at Burma var avhengig av deres bistand, eller om det var Burma som utnyttet Japans følelse av å måtte stå til ansvar for et land det hadde sviktet og påført store skader. Hvem var det egentlig som utnyttet hvem? Kan en overhodet snakke om utnyttning i denne sammenheng?

Den totale summen for all bistand, altså *grant aid* (gavebistand), lån og teknisk samarbeid,⁹ fra starten og frem til 1988 var på 511,71 mrd yen. Sammenliknet med andre mottakerland av Japans bistand er dette svært høyt. Det er kun seks land som har mottatt mer bistand enn det Burma har gjort i samme periode. Det er heller ingen land som gir så store summer til Burma som det Japan gjør. Av de 322,71 millioner dollarne som ble gitt til Burma i 1988 var 78 prosent fra Japan (Nemoto 1995).

3.2. Politisk krise i 1988

I mars 1988 ble den økonomiske situasjonen i Burma forverret ytterligere. Munker, studenter og arbeidere tok til gatene i Rangoon i fredelige ikkevoldsdemonstrasjoner for å vise sin misnøye med situasjonen og med styresmaktene. Samme måned advarte Japan Burma om at dersom det ikke ble gjennomført betydelige økonomiske reformer, måtte Japan revurdere sine økonomiske relasjoner til landet. Dette er muligens første gang Japan (bilateralt) har kommet med et krav til et mottakerland om at det må endre dets innenrikspolitiske forhold for at det fortsatt skulle få motta bistand.

Konflikten bygget seg opp, og i april samme år spredte demonstrasjonene seg til å bli landsomfattende. Generalstreik og demonstrasjoner den 8. august 1988 førte til at den politiske situasjonen etter hvert ble svært spent. Etter et enormt press gikk Ne Win av med makten etter 26 år som Burmas øverste leder. Ne Wins to etterfølgere, Sein Lwin og Maung Maung gjorde forsøk på å få kontroll over situasjonen, men mislyktes, og situasjonen ble ytterligere forverret. Under disse omstendighetene gikk den nasjonale hær, ledet av general Saw Maung, inn for å stanse demonstrasjonene. Flere tusen fredelige demonstranter ble drept som følge av dette. Saw Maung utførte et kupp og tok over makten den 18. september 1988, og *State Law and Order Restoration Council* (SLORC), en militær regjering, ble etablert.

I dagene som fulgte etter militærkuppet, ble de utenlandske ambassadene evakuert av frykt for totalt anarki i landet. Alle vestlige donorland, inklusive Japan, stanset all bistand til landet. 27. september gikk Japan offisielt ut og sa at for å kunne vurdere sitt fremtidige bistandsmessige engasjement i landet, krevde de:

⁹ *Grant aid eller gavebistand*: bistand som ikke skal betales tilbake, men som er en uforpliktende bevilgning til mottakerland. *Lån*: pengebevilgning som lånes ut til mottakerland og skal tilbakebetales med lav rente. *Teknisk bistand*: opplæring og utsending av personell og utstyr. Se også Orr 1990:30

1. “A political settlement of the situation reflecting the general consensus of the Myanmar people be reached and the stability of the domestic situation restored; and
2. Efforts be made for economic reforms and for opening up of the economy.” (Orr & Koppel, red, 1993:150)

Japanske myndigheter forsøkte å presse general Saw Maung til å åpne markedet i Burma for utenlandske selskap. Han svarte med å innføre en ny lov i november 1988 som tilsynelatende liberaliserte den burmesiske økonomi og tillot utenlandske selskaper å investere (Usul & Debenham 2003).

Regjeringen i Japan var under stort press både internt og eksternt. Burma ønsket og trengte sårt den bistanden Japan hadde gitt. Samtidig var presset fra de store bedriftene og handelshusene i Japan¹⁰ stort ettersom en langvarig boikott ville føre til store økonomiske tap for dem. Presset fra vestlige donorland med USA i spissen var også stort. De ønsket naturlig nok at Japan skulle fortsette å holde igjen bistanden, i tråd med den vestlige linjen.

Presset fra tidligere donorer og vestlige land, og de påfølgende endringene førte ikke til noen demokratisering i særlig stor grad. I stedet gjeninnførte japanske myndigheter svært overraskende bistanden til Burma. Den 17. februar 1989 anerkjente regjeringen i Tokyo SLORC og gjeninnførte bistanden. Japan var det eneste av de store donorlandene som gikk til dette skrittet. Gjeninnføringen gjaldt kun de prosjekter og bevilgninger som allerede var blitt vedtatt før kuppet i 1988. Regjeringen i Tokyo kunngjorde at ingen nye prosjekter ville bli godkjent før makten var blitt overført til en regjering som var demokratisk valgt (Usul og Debenham 2003).

¹⁰ Handelshus/Sogo Shosha kommer jeg nærmere inn på i del 3.4.3.

3.3. Årsaker til gjeninnføring av bistand i 1989

Det gikk kun fem måneder mellom avgjørelsen om boikott den 18. september 1988 og avgjørelsen om å gjeninnføre bistanden den 17. februar 1989. På den korte tiden hadde Japan endret sin linje overfor Burma radikalt. Seekins (2000) beskriver de to ulike linjene med ordene *critical distance* når han snakker om politikken fra september '88, og *limited engagement* når han snakker om perioden fra februar '89 (Seekins 2000:323)¹¹. Jeg vil først kort se på avgjørelsen om å stanse bistanden til Burma i september 1988 før jeg setter fokuset på avgjørelsen i 1989.

I og med at mange av demonstrasjonene, og ikke minst regjeringens offensiv mot dem den 18. september 1988, fant sted i Rangoon, var det mange utenlandske diplomater som ble øyenvitne til massakrene. En av disse var den japanske ambassadøren i Rangoon, Ôtaka Hiroshi. Han oppfordret sin regjering om å stanse all bistand til Burma. Seekins nevner Ôtaka Hiroshis innsats som en av flere mulige faktorer som spilte inn på avgjørelsen fra Japan om å stanse bistanden i 1988 (Seekins 2000:322)¹². Presset fra de vestlige donorene og spesielt USA, må likevel tillegges større påvirkningskraft enn Ôtaka. Tokyo ble sterkt presset av amerikanerne til å stanse bistanden. Det var også viktig for Japan å følge den vestlige *critical distance* linjen i spørsmålet om Burma. Gjennom lang tid hadde Japan tatt steget opp til å bli ett av de landene i verden som gav mest i bistand, og det var viktig for dem å være på linje med de vestlige landene når det gjaldt bistand.

3.3.1. Manglende helhet og filosofi

På grunn av den korte tiden det tok før Japan anerkjente det nye SLORC regimet, kan det være nærliggende å anta at det var stor uenighet innad i regjeringen i Tokyo om å stanse bistandsprosjektene i utgangspunktet.

¹¹ "It took the Japanese government only about five months to work up a consensus to move from "critical distance" to "limited engagement," reflected in the "normalization" of relations between Tokyo and SLORC announced on February 17, 1989" (Seekins 2000:323)

¹² Blir også nevnt i Seekins, (1999). *The north wind and the sun: Japan's response to the political crisis in Burma, 1988-1996*.

”This response to the military takeover in Burma was in line with similar actions by other industrialized democracies (...), and many foreign observers were impressed with Japan’s apparent decisiveness. However (...) sources have told this writer that, Ambassador Osaka’s influence notwithstanding, Tokyo halted its aid flows reluctantly only after considerable pressure from Washington. (...) If this is true, Tokyo’s subsequent and (...) unexpected decision on 17 February 1989 to restore normal relations with SLORC is not surprising.” (Seekins 1999:3)

Seekins (2000) hevder videre at det var snakk om et kompromiss mellom de ulike involverte departementene¹³ da det ble vedtatt å gjeninnføre bistanden i 1989. Det er mange som har pekt på at de byråkratiske strukturene i Japans bistandspolitikk er med på å vanskeliggjøre beslutningsprosessene i Japans bistandspolitikk (Rix 1989-90, Orr 1990, Arase 1995). Blant annet Rix, (1989-90) peker på betydningen av den byråkratiske struktur i utformingen av Japans bistandspolitikk.

”It is well documented that divided political and bureaucratic responsibility for foreign aid has led to fragmented budget processes and a lack of any overall aid planning. In particular, there is no clear-cut political centre for aid policy and therefore no unified or consistent domestic political lobby at cabinet level. Ongoing inter-ministry competition within the aid system has engendered cross-cutting objectives and programs and limited aid planning.” (Rix 1989-90:463)

Som en følge av denne byråkratiske strukturen for bistandspolitikken, er Japans bistandspolitikk også blitt kritisert for manglende helhetlig tankegang eller filosofi.

”Again, Japan does not have an overall philosophical approach toward assistance. (...) Policymaking is developed and directed both by bureaucratic concerns and frequently in reaction to international pressure, particularly that emanating from the United States.” (Ensign 1992:11)

Som nevnt tidligere i oppgaven¹⁴ er den administrative strukturen og beslutningsprosedyrene i forhold til bistand, svært kompliserte i Japan, sammenliknet med andre DAC-land¹⁵. Andre

¹³ De fire aktørene (tre departement), MITI, MOF, MOFA og EPA, tar jeg for meg senere i oppgaven.

¹⁴ Under 2.4.3.

DAC-land har ofte et eget departement for bistand, eller legger bistandspolitikken under utenriksdepartementet, mens det i hovedsak er fire aktører som er med på å utforme bistandspolitikken i Japan. Det er *Ministry of Foreign Affairs* (Utenriksdepartementet/MOFA), *Ministry of Finance* (Finansdepartementet/MOF), *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) og the *Economic Planning Agency* (EPA). Denne strukturen med disse fire aktørene kalles på Japansk *Yon Shocho Kyogi Taisei* (*The Four-Government agencies/ministries/offices-Consultation-System*, 四省庁協議体制) (Bl.a. Orr, 1990:20 og Ensign 1992:35). Alle disse aktørene, med sine ulike mål, interesser og agendaer, er med på å forme den bistandspolitikken som til enhver tid skal være gjeldende. Dette gjør at det oftest vil være konkurrerende interesser og prioriteringer i forhold til hva de ønsker for bistandspolitikken.

”Most definitive studies of Japanese aid have looked at policy-making. They have concluded that a coherent lack of intent in Japanese foreign aid policy undermines the possibility for a strong aid motive. For example, the complex process of Japanese decision-making precludes consistent objectives. Unlike most donors’ programs, there is no guiding legislation. Neither is there an accepted nor articulated philosophy underlying Japan’s foreign assistance. The lack of an aid philosophy is the outcome of fragmentation at the policy-making level as aid policy is divided among four major bureaucratic actors, all with competing interests. It would be very difficult, then, to define and develop, amidst competing bureaucratic objectives, an overarching, consistent policy that promoted commercial interest.” (Ensign 1992:33)

¹⁵ DAC er en forkortelse for *Development Assistant Committee*, som er en underkomité av OECD – Organization for Economic Cooperation and Development, hvor Japan har vært medlem siden tidlig på 60-tallet.

3.4. Fire aktører med ulike interesser

Jeg vil se litt på interesser og agenda hos de fire aktørene i *Yon Shochō Kyōgi Taisei*-systemet. Jeg vil først studere dette på et generelt plan og deretter se på de ulike aktørenes interesser i forhold til den konkrete hendelsen i Burma i 1989.

3.4.1. MOF- Finansdepartementet

For finansdepartementet er bistand først og fremst et spørsmål om budsjett. Det betyr at de ikke vil bevilge bistand på bekostning av balansen i regnskapet. Finansdepartementet uttrykte bekymring for de manglende tilbakebetalingene fra Burma. Japan hadde i mange år gitt lån til Burma som ikke var blitt tilbakebetalt i forhold til avtalen. Sett fra finansdepartementets ståsted, ønsket en ikke å gjeninnføre bistanden før de utestående beløp var tilbakebetalt. For finansdepartementet var det et budsjettspørsmål, hvor en ønsket å sikre at budsjettet ikke gikk med underskudd (Seekins 2000:323). En kan her se at MOF i større grad lar seg styre av *donors interest* modellen enn av *resipient need* modellen i holdningen til bistand. Det er egeninteressen og de økonomiske motiv som er utgangspunktet for MOF.

3.4.2. MOFA - Utenriksdepartementet

”The ministry derives its power from its broad authority and its overview function of the entire aid process as well as the management of diplomatic relations.” (Orr 1990:39)

MOFA bruker bistand mer som et diplomatisk verktøy enn de andre departementene. Det har ansvar for de internasjonale relasjonene generelt, og vil derfor forsøke å ha en helhetlig politikk som kan være med å styrke forholdet mellom Japan og andre land. Som en følge av dette vil MOFA være det departementet som er mest sensitive i forhold til kritikk fra det internasjonale samfunn.

”What, then, according to MOFA, determines aid policy? Many Foreign Ministry officials commented that international and domestic circumstances as well as requests and pressures from abroad were most influential. This suggests that MOFA’s approach

to aid has been, at least until now, less concerned with the developmental aspects of foreign aid.”(Orr 1990:44)

Dette antyder også at MOFA bruker bistand som et redskap for å sikre gode internasjonale relasjoner. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning at bistand gir resultat i form av en positiv utvikling i et mottakerland samtidig som en har gode forbindelser med det internasjonale samfunn.

En kan si at utenriksdepartementet i Japan hadde et noe annet utgangspunkt overfor Burma enn det finansdepartementet hadde. I og med at det gode forholdet til det internasjonale samfunn var viktig, ble bistand sett på som et diplomatisk verktøy. Det var av stor betydning at de diplomatiske relasjonen både til Burma og de vestlige donorland ble opprettholdt. Dette var en balanse som var svært vanskelig å holde, og det lå et enormt press på MOFA.

”The ministry of foreign affairs performed a delicate tightrope act, trying to preserve good relations with ”the friendliest country in Asia toward Japan” while appeasing Japan’s western trading partners who condemned the junta and later opposed economic sanctions.”(Seekins 2000:323)

Å gjeninnføre bistand til Burma ville føre til et brudd med de vestlige donorland, og en fryktet eventuelle reaksjoner fra dem. På den andre siden hadde Japan og Burma siden 1940-tallet hatt et godt forhold, og en ønsket ikke å ødelegge dette. MOFA fryktet at det å isolere Burma ville kunne føre til at andre land ville overta rollen som Japan hadde hatt.

“The Japanese government considered normalization a plausible alternative to ”business as usual” - the shoveling of more yen loan and grants into the official developmental assistance pipeline as was done during the Ne Win era- or extending diplomatic recognition without giving any ODA, old or new. “The former would have damaged Japan’s international image and created one more contentious issue between Tokyo and its Western trading partners, but the latter would have meant the end of Japanese influence in Burma, carefully built up over the previous thirty-five years. Such influence, Foreign Ministry officials explained, could be used to promote democratization.” (Seekins 2000:324)

Som alle utenriksdepartement, ønsket også det japanske utenriksdepartementet internasjonal innflytelse. For å ha innflytelse i Burma måtte de ha et pressmiddel, og for MOFA var det bistanden. Det skal nevnes i denne sammenheng at mange land, som blant annet USA, har militære styrker de kan bruke som pressmiddel. Japan på sin side har nedfelt i Grunnlovens artikkel 9, at de for all fremtid skal avstå fra å ha militære styrker. Jeg vil ikke bruke mye plass på dette i denne oppgaven, men det er viktig å nevne det her for å sette betydningen av bistand for Japan i perspektiv. En kan tenke på bistandspolitikken som det viktigste, og kanskje eneste, utenrikspolitiske verktøy, og i forbindelse med Burma i 1989 var Japan redde for å bli spilt ut på sidelinjen. De hadde gjennom en rekke år bygget opp sitt forhold til Burma og fryktet at dersom de trakk seg ut og kuttet all bistand, ville de ikke ha noen mulighet til påvirkning. Samtidig tenkte MOFA at bistand var den eneste måten å kunne påvirke Burma i retning av en demokratisering, og at en gjennom fortsatt bistandsytelse ville kunne påvirke i større grad enn om en stod utenfor uten mulighet til dialog.

Ser vi på den motivering som MOFA snakker om overfor Burma, ser vi at det først og fremst ikke er med utgangspunkt i *resipient need* modellen at bistand ble gitt. Det er heller på bakgrunn i *donors interest* modellen at bistand blir gitt når vi ser det i sammenheng med viktigheten for Japan av å følge den linjen som de vestlige donorland hadde. Likevel kan vi kunne tolke bistanden som en form for *resipient need*, eller moralsk eller altruistisk motivert, når vi ser ønsket MOFA hadde om å endre den politiske situasjonen i Burma. Det er imidlertid vanskelig å se på dette ønsket som fullt og helt altruistisk og moralsk motivert.

3.4.3. MITI – Departementet for Internasjonal Handel og Industri

Det er MITI som pleier kontakten med næringslivet og sørger for at deres interesser blir hørt. MITI mottar forespørsler fra den private sektor, og spesielt fra de store handelshus og handelsbedriftene (*General trading companies* eller *Sogo Shosha*, 総合商社)¹⁶.

”MITI, like others in the bureaucracy, has been highly sceptical of the basic human needs approach to aid, preferring large-scale capital projects instead. Because of MITI’s commercial emphasis with respect to aid, it enjoys the strong support of business circles. No other ministry has such an extensive and well-established network with the private sector as MITI. Not surprisingly, MITI prefers aid that will help to promote Japanese commerce rather than aid as a means of assisting the development of LDCs (Least developed country). If a major Japanese industry or trading company becomes particularly interested or involved in a certain large-scale aid project, MITI often becomes an ardent advocate for that commercial enterprise in the decision making process.” (Orr 1990:36)

I tillegg til å ha ansvar for ivaretagelsen av de kommersielle interessene til japanske bedrifter, skal MITI fordele bistand til land som har store forekomster av råvarer, og spesielt land med store oljeforekomster. MITIs fokus på land med store råvareforekomster forklarer blant annet dets interesser i Midtøsten. Kanskje kan den også forklare mye av interessen i Burma.

Det er blitt sagt at MITI tenker svært lite på den politiske betydning av bistand. På denne måten kan en si at MOFA og MITI ser på bistand ut ifra to svært ulike ståsteder. Det som skiller MITI og MOFA er hvilke områder bistanden blir gitt til. Mens MOFA er opptatt av de politiske konsekvensene av bistanden, er MITI opptatt av de økonomiske gevinstene. Eksempelvis vil det i land hvor markedene er voksende, og hvor en mener at Japan i nær fremtid kan tjene på bistanden rent økonomisk, vil MITI være interessert i å bevilge bistand.

¹⁶ Sogo Shosha: “The very large, highly diversified Japanese commercial houses which structure and facilitate the flow of goods, service, and money among client firms, operating both within Japan and globally. The total sales of the nine (largest) firms equal almost 25percent of Japan’s gross national product and the import and exports handled by them account for about half of the nation’s foreign trade.” (Kodansha encyclopaedia of Japan, 11983, Kodansha LTD., Tokyo.)

MITI hadde tilsynelatende sterke kort på hånden når de krevde at Japan skulle gjeninnføre bistanden i Burma. På grunn av sine sterke kommersielle interesser, var MITI svært skeptisk da Japan stanset bistanden til Burma i 1988, blant annet fordi det førte til store tap hos japanske bedrifter som hadde etablert seg i Burma, blant annet fikk stansingen store konsekvenser for Sogo Shoshaene¹⁷. Tilbakeholdelsen av bistanden i 1988 førte til at alle de påbegynte prosjektene ble stanset. Dette førte igjen til at den økonomiske situasjonen for selskapene ble dårligere (Seekins 2000).

En av aktørene som skulle verne om de kommersielle interessene til bedriftene som allerede hadde etablert seg i Burma, var *Japan-Burma Association* (JBA)¹⁸. Denne organisasjonen representerte blant annet interessene til bedrifter som hadde stor nytte av bistandsprosjekter i Burma. Disse Sogo Shoshaene bestod blant annet av *Mitsui and Co.Ltd.*, *Mitsubishi Corp.*, *Kajima Corp.*, *Nippon-Koei Co. Ltd.* og *Kinsho-Mataichi Corp.*. Presidenten for JBA, Yamaguchi Yoshiko,¹⁹ var medlem av overhuset og var en innflytelsesrik person i *Liberal Democratic Party* (LDP). Hun var konen til den daværende japanske ambassadør i Burma, Ôtaka Hiroshi, og hadde et nært forhold til Ne Win frem til 1988. I tillegg til Yamaguchi var det en rekke profilerte LDP politikere som også var medlem i JBA (Seekins 1992:255).

Den 25.januar presenterte JBA et protestskriv til den japanske regjering hvor de oppfordret til gjeninnføring av bistand til Burma. Argumentene som ble brukt var blant annet at japanske bedrifter som var involvert i bistandsprosjekter ville få store finansielle tap. I tillegg ble det pekt på faren ved at land som Kina, Korea og Singapore ville overta den dominerende posisjonen Japan hadde hatt siden 50-tallet, og nyte godt av det enorme potensialet i Burma. De argumenterte også med at Burmas økonomi var i krise, og at stans i bistand ikke var en riktig posisjon å innta for et land som hadde et nært vennskap med, og dype historiske røtter med Burma (Seekins 2000).

¹⁷ Det at det var japanske bedrifter som i hovedsak gjennomfører bistandsprosjektene i mottakerlandet, er et resultat av bundet bistand. Dette var vanligere på 60 og 70-tallet, og utover 80-tallet ble det større grad ubundet bistand hvor en mente at konkurransen ble åpnere for ikke-japanske bedrifter å være med å by på prosjekter. Ensign hevder likevel i sin undersøkelse at den implementeringsstrukturen for bistanden fører til at det i hovedsak er japanske bedrifter som vinner kontraktene i "konkurranse" med andre utenlandske bedrifter. For mer, se Ensign, 1992.

¹⁸ Etter at Burma i 1989 skiftet navn til Myanmar, har denne organisasjonen blitt hetende *Japan-Myanmar Association*.

¹⁹ Hun står med navnet Ôtaka Yoshiko i enkelte kilder.

”As for MITI, there is concern that, if Japan does not provide assistance, other donors will do so and thereby will create their own markets, making it more difficult for Japan to compete.” (Orr 1990:39)

Gjennom den påvirkning og press som MITI her ble utsatt for fra JBA, ser vi at MITI, på vegne av JBA hadde et sterkt ønske om å gjeninnføre bistanden. Helt fra stansen av bistanden ble vedtatt i 1988, fryktet MITI at den posisjonen og det forholdet til Burma som Japan hadde bygget opp i hele etterkrigstiden, ville forsvinne på kort tid. Dersom Japan ikke gjeninnførte bistanden ville det bety at de ga fra seg det økonomiske potensialet som lå i Burma. De mente at dersom ikke Japan gav bistand og opprettholdt det forholdet til Burma slik de hadde gjort, ville andre land komme og ta over den posisjonen Japan hadde. Mest av alt fryktet de Kina.

3.4.4. EPA

Economic Planning Agency (EPA) er den minst innflytelsesrike av de fire aktørene. Jeg nevner dem likevel fordi EPA er en del av MOFA, som er med på å koordinere bistandspolitikken, og som ofte har vært støttende til å ekspandere og forbedre kvaliteten på bistanden (Orr 1990). Det er derfor sannsynlig at EPA støttet MOFAs politikk overfor Burma i 1989.

3.5 Andre omstendigheter

I tillegg til at den firedelte strukturen la sitt preg på bistandspolitikken overfor Burma, var det også ytre omstendigheter som var med på å fremskynde avgjørelsen i 1989.

3.5.1. Polarisering

I følge Oishi og Furuoka (2003) ble de følgende tre begrunnelsene gitt for hvorfor en gikk til det skritt å gjeninnføre bistanden;

“... (1) The Saw Maung regime was in effective control; (2) it appeared both willing and able to abide by international laws; and (3) many socialist states and several Southeast Asian countries had already recognized the regime.” (Oishi og Furuoka 2003:898-899)

Vi ser her altså tre offisielle *begrunnelser* som blir gitt. Som nevnt tidligere må en skille mellom begrunnelser og motiv for bistand²⁰. I denne sammenheng kan det være interessant å se på punkt (3) over, hvor argumentet var at mange sosialiststater og en rekke andre land i Sørøst Asia allerede hadde anerkjent SLORC. Land som både Kina, Korea og Thailand hadde fortsatt offisielle bånd til regime i Burma. En kan her muligens snakke om en form for polarisering i forhold til synet på Burma i det internasjonale samfunn. På den ene siden hadde en de store vestlige donorland som USA, Vest-Tyskland, Frankrike og andre europeiske land som holdt fast på den harde kompromissløse linjen med boikott, hvor det eneste alternativet var å presse regimet ved å bryte forbindelsen med det. På den andre siden stod land i Asia som fortsatte med sine bilaterale kontakter med SLORC. Japan på sin side sto midt mellom disse blokkene, og valgte den Vestlige tilnærmingen til Burma i 1988, mens en fikk et skifte til en Østlig tilnærming fra 1989. Et begrep som *constructive engagement* politikk kan brukes i denne sammenheng.²¹ Japan viste gjennom sin avgjørelse i 1989 at de fjernet seg mer fra det vestlige ståsted.

²⁰ Se under 2.2.1.

²¹ Jeg kommer tilbake til dette i del 4.1.

Det er videre interessant å merke seg at en del av begrunnelsen for å gjeninnføre bistanden var at det allerede var andre land som hadde anerkjent SLORC. Det kan virke som frykten for å komme i bakgrunnen av andre land som pleide kontaktene med Burma var stor. For Japan var det svært viktig å beholde den sentrale rollen landet hadde hatt i Burma mer eller mindre siden 2. verdenskrig. Å miste posisjonen i Burma ville kunne få enorme økonomiske konsekvenser på lang sikt, og dette lyser gjennom begrunnelsen for å gjeninnføre bistanden.

3.5.2. Keiserlig begravelse

Utenriksdepartementet ønsket å invitere en offisiell delegasjon fra Burma til Keiser Hirohitos begravelse 25. februar 1989. Det er blitt hevdet at denne hendelsen var med på å fremskynde avgjørelsen om å gjeninnføre bistanden, og at det var denne begravelsen som førte til at det kun ble fem måneder med opphold for Japans bistand til Burma. (bl.a. Orr & Koppel, red, 1993) Keiser Hirohitos begravelse er den statsbegravelsen som har hatt offisielle representanter fra flest land i verden gjennom historien.

”The timing of the ultimate decision was forced by the funeral of Emperor Hirohito in Tokyo on February 25. 1989. In order that the Burmese not lose face and (as influential Japanese it) have to sit with unrecognized delegations such as the Palestine Liberation Organization, a decision was made on February 17, 1989 to recognize the new government.” (Orr & Koppel, ed, 1993:151)

MOFA er viktige i denne sammenheng. Denne begravelsen kan karakteriseres som en ”prestisjebegravelse”, og MOFAs ønske var at så mange statsledere som mulig skulle delta i begravelsen. For å kunne plasser representanter fra Burma blant de offisielle gjestene, og ikke sammen med blant annet PLO, som ville være en ærekrenkelse, måtte en godkjenne regimet og invitere en offisiell delegasjon. Dette sies å være et av de avgjørende argumentene for å gjeninnføre bistanden til Burma etter så kort tid.

3.6. Oppsummering

Forholdet mellom Burma og Japan har vært relativt tett og forbindelsene mellom de to land er mange. Når det gjelder hva som konkret hendte i kulissene i perioden før Japan bestemte seg for å gjeninnføre bistanden til Burma den 17. februar 1989, kan det være vanskelig å få alle brikkene på plass. Det er mange ulike faktorer og aktører som spiller inn. Det historiske forholdet mellom Burma og Japan gjorde at Japan forholdt seg annerledes til Burma og militærregimet enn andre vestlige land. Det tilsynelatende skille mellom vesten og Asia gjorde også situasjonen mer komplisert for Japan. Den keiserlige begravelsen var med på å fremskynde en avgjørelse som sannsynligvis hadde blitt truffet uansett. Sist men ikke minst var det de fire aktørenes administrasjon av bistanden som ble avgjørende i 1989. Det vil være svært krevende, om ikke umulig, å gå helt til bunns i denne konkrete saken. Det som imidlertid er åpenbart er at vi ved å se på strukturen med de fire aktørene kan komme et godt stykke på vei. Beslutningsprosessen blant de fire diskuteres nærmere i neste del.

4. Japans bistand

Jeg har i den foregående delen fokusert på motivene bak beslutningen om å gjeninnføre bistanden til Burma i 1989. Mitt mål i denne delen er å sette undersøkelsen av Japans motiv for gjeninnførelsen av bistanden til Burma i 1989 i et større perspektiv. Jeg vil først si noe om hva som kjennetegner den japanske bistandspolitikken, for så å kunne se på hva som motiverer den.

4.1. Kjennetegn ved Japans bistandspolitik

4.1.1. MITI og MOFA - Mangel på helhetlig tankegang

Strukturen med de fire aktørene spiller som nevnt en stor rolle i forhold til Japans bistandspolitik. I følge Orr (1990) forhindrer de mange aktørene og deres ulike agendaer en helhetlig filosofi for bistandspolitikken. Mye av den politikken som blir ført vil være et slags kompromiss mellom de ulike interessene. Dette så vi i politikken overfor Burma. De ulike aktørene hadde sine interesser og ønsker for Burma, og de såg forskjellige utfall av å gå i den ene eller den andre retningen.

Sammenlikner vi MITI sitt ståsted med MOFAs ser vi en viss likhet. MOFA på sin side mente at å kutte all kontakt med Burma ville være det samme som å si fra seg muligheten til å gjøre noe for å forandre regime. Å være aktivt inne for å påvirke til endring i retning av demokratisering, var en tilsynelatende viktig faktor for utenriksdepartementet. MITI mente også at en måtte gjeninnføre bistanden, men argumenterte med at det kommersielle potensialet ville kunne falle i hendene på andre nasjoner.

Forøvrig er det interessant at MITI, på samme måte som MOFA, hadde et fokus på donor interest modellen. Forskjellen er imidlertid at mens det for MOFA var de strategiske og sikkerhetspolitiske motiv som styrte, var det for MITI de økonomiske og kommersielle motiv som styrte deres ønske om hvordan Japan skulle føre sin bistandspolitik.

Det kan virke som om MOF og MITI hadde to ulike posisjoner, mens MOFA stod et sted midt imellom. MOFA ønsket som MITI å gjeninnføre bistanden men var mer nølende fordi de ville ta hensyn til det internasjonale samfunn så vel som til Burma. Avgjørelsen om å gjeninnføre bistanden kan se ut som et kompromiss slik også Orr (1990) har hevdet.

”The Ministry of Foreign Affairs denies that the JBA’s petition played any role in the decision to normalize relations with the SLORC regime, insisting that the decision was based on legalistic premises: the new regime had established effective control over the country and had not violated international laws or treaties. In addition, recognition was justified on the ground that this would enable Japan to maintain a dialogue with the regime to encourage democratization and economic liberalization.” (Seekins 1992:259)

Det siste punktet; “*enable Japan to maintain a dialogue with the regime to encourage democratization and economic liberalization*” som Seekins (1992) her nevner som MOFAs begrunnelse for å normalisere forholdet til SLORC, er interessant. En kan si at Japan tok en avgjørelse om å føre en *constructive engagement* policy. Dette er et begrep som vi finner igjen i en rekke studier. I dette tilfellet vil *constructive engagement* si at Japan øker den diplomatiske og økonomiske kontakten med SLORC for på lang sikt å kunne påvirke regimet i retning av demokrati. ASEAN har sammen med Kina lenge ført denne politikken overfor Burma²². Kritikerne har hevdet at dette overhodet ikke har ført til noe annet en økonomisk vekst for donorlandene, mens situasjonen i Burma er den samme²³. Inada Junichi har hevdet at også Japan førte denne politikken overfor Burma i sin bistandspolitikk, og at de har beveget seg stadig lenger bort fra den harde linjen som de vestlige land, med USA i spissen, har ført (Inada 2003:110). Nemoto (1995) hevdet at Japans *constructive engagement* politikk ville gjøre Japan i stand til å øve mer innflytelse i arbeidet for å få til en fortgang i demokratiseringsprosessen i Burma.

”Among all the Asian countries, Japan has been in a position to exercise the strongest influence on Burma.” (Nemoto 1995:1)

²² Det er også blitt spekulert i om at årsaken til at et land inntar dette *constructive engagement* ståstedet på grunn av den politiske ledelsen i et land har så store økonomiske interesser i et giverland, at de ikke ”kan ta seg råd” til å stanse eller ikke å ha bistandsmessig engasjement til landet.

²³ For mer, se Johansen, Trine 1999, *Aseans innlemmelse av Burma, en skjult dagsorden? En studie av motivene bak innlemmelsen av Burma i ASEAN*. Hovedoppgave i statsvitenskap, UiO.

Fra offisielt hold legges det også stor vekt på å bygge opp land innenfor en markedsliberalistisk ramme, og Japan så det nødvendig å holde en posisjon overfor Burma hvor dette var mulig. (Seifu Kaihatsu Enjo Hakusyo 2004). Som nevnt tidligere²⁴, gikk Japan offisielt ut den 27. september 1988 og sa det var to krav som måtte være oppfylt for at Japan skulle i det hele tatt vurdere å gjeninnføre bistanden igjen. Det ene var at den politiske situasjonen skulle reflektere den generelle befolkningens enighet, og økonomien skulle være mer åpen. Det kan være interessant å se de to punktene opp mot virkeligheten og se om det i det hele tatt var noen av kravene som var blitt innfridd før Japan gjeninnførte bistanden. Enkelte økonomiske reformer var blitt gjennomført, men det er tvilsomt om disse hadde noen effekt overhodet. I tillegg er det klart at det ikke var skjedd noen endring i retning av demokratisering, til tross for at majoriteten av den burmesiske befolkningen krevde det. Det som imidlertid skal tas med i denne sammenheng, er at Japans vedtak om å gjeninnføre bistanden i 1989, kom samtidig med at SLORC kunngjorde at det skulle holdes frie valg i Burma før juni 1990. Selv om dette ikke var helt i tråd med Japans egne krav for å gjeninnføre bistanden, var det likevel et skritt på rett vei.

Vi vet at de ulike aktørene hadde sine interesser å verne om, og at det var viktig for dem å få til en løsning som gav dem. Det virker som om det er to hovedinteresser som skulle ivaretas, nemlig MOFA og MITI. MOFA på sin side var opptatt av å verne om de diplomatiske sidene mens MITI hadde næringslivet i ryggen da de ønsket å gjeninnføre bistanden for å sikre både de daværende og de fremtidige økonomiske mulighetene og ressursene som lå ubenyttet. Det var tilsynelatende MITI som dro det lengste strå etter sterk påvirkning fra de private aktørene. Fordi gjeninnføringen kun gjaldt den bistand som allerede var blitt vedtatt å skulle gjennomføres, kan det være nærliggende å tro at MOFA holdt igjen. Hadde det vært opp til MITI alene, ville det muligens også blitt innført ny bistand. Det er nærliggende å tro at presset og frykten for å havne på kant med de vestlige donorland var en viktig faktor for at betingelsen om at gjeninnføringen kun gjaldt det som allerede var blitt vedtatt. En ser en form for kompromiss i denne avgjørelsen, hvor MITI står på sitt, med MOFA som følger hensynet til de vestlige maktene bør veie tungt.

²⁴ Se punkt 1 & 2 side 17. (Orr & Koppel, red, 1993:150)

Denne strukturen med de fire aktørene gjelder ikke bare Burma. Det vil gjelde for all bistand som blir gitt av Japan. Det vil variere i graden av uenighet i forhold til prosjekter som skal gjennomføres og bistand ellers, men som grunnregel vil de fire aktørene skape uenighet i forhold til den bistanden som blir gitt, og det vil dermed også fort føre til en lite helhetlig tankegang for bistanden.

4.1.2. Fokus på Asia

Utgangspunktet for Japans bistandspolitikk overfor Burma var krigsskadeerstatningen. I 1954 ble den første erstatningsavtalen underskrevet. Denne avtalen var et ledd i det som kalles Colombo-planen, og som tok sikte på å støtte den økonomiske utvikling i Sør og Sørøst Asia. I tillegg til å sikre økonomisk utvikling var det viktig for Japan å bidra til fred og stabilitet i regionen. Det viser også igjen i Japans bistandspolitikk i dag. Den er preget av at Japan bruker bistand som redskap til å bevare sin posisjon i Asia.

Tall fra 1989 viser at 62,5 prosent av all japansk bistand gikk til Asia. Dette viser noe av fokuset for Japans bistandspolitikk (Macridis 1992:206). Statsminister Kishi kom i 1957 med følgende kommentar:

”First of all, Japan’s aid to Asian countries which are in the midst of their respective nation building will enhance the national welfare of those countries. Secondly, reparation and economic cooperation toward these countries will eventually secure a new export market for Japanese industries and will ultimately contribute to the Japanese economy.” (Fukushima 2000:156)

Japan ligger selv i Asia, og fred og stabilitet i regionen rundt landet er et viktig sikkerhetspolitisk motiv for Japans bistand. Det som skinner tydelig igjennom hos statsminister Kishi i det overforstående utdraget er at det er et tydelig motiv for bistanden at den skal være med å bidra til økonomisk vekst i landene og, kanskje ennå viktigere, at denne økonomiske veksten på lang sikt skal føre til en utvidelse av markedene for japanske varer. Med andre ord er ønsket om at Japan skal få noe igjen for sin innsats for utviklingen i regionen sterkt, og det var et mål som allerede i 1957 ble uttalt. Vi kan her se at egeninteressen var stor. Det er snakk om en økonomisk og kommersiell motivering for bistanden.

I tillegg til å utvide markedene for japanske varer, var det også viktig å få tilgang til råvarer. Japan har et enormt behov for råvarer og skaffer dem i stor grad fra sine naboland i Øst og Sørøst Asia. Burma har store forekomster av blant annet olje, som er en svært viktig eksportartikkel for landet. Japan er blant de store importørene.

Japan hadde under 2. verdenskrig påført en rekke av sine naboland enorme lidelser og tap og skulle etter krigen bidra til å bygge landene opp igjen. Vi ser her muligens en antydning av dårlig samvittighet fra Japans side overfor de land som hadde blitt voldt skade. Vi har diskutert hvorvidt Japans dårlige samvittighet hadde noen betydning for politikken overfor Burma, og kan også trekke dette aspektet inn når en ser på Japans bistandspolitikk generelt. Her snakker vi om en moralsk og humanitær motivering for bistanden. Ansvarsfølelsen virker tilsynelatende som en sterk drivkraft. Det moralske ansvaret en hadde, som blant annet Zinkins og Lumsidaine skriver om, kan muligens trekkes inn i denne sammenheng. En må likevel spørre seg om hvor avgjørende denne motivasjonen for å innføre bistand egentlig var. Japan ble pålagt å betale erstatning. Det var ikke noe de selv bestemte seg for å gjøre, men et moralsk ansvar som ble pålagt dem av seierherrene etter 2. verdenskrig. Dog skal vi ikke helt avvise at det ligger en følelse av moralsk ansvar hos de japanske myndigheter når de bevilger bistand. Som nevnt tidligere i oppgaven er det et begrep som kanskje er dekkende i denne sammenheng; *humane internationalism* som blant annet Stokke (1989) skriver om. Det er en kombinasjon hvor det moralske ansvar står stekt, samtidig som motivasjonen i stor grad kommer fra håpet om at donorlandet selv vil få mye igjen for det rent økonomisk.

Går vi noen år tilbake i tid kan vi se at bistandspolitikken også var motivert av den politiske situasjonen som preget det internasjonale samfunnet. Gjennom Japans medlemskap i DAC kan en si bistanden ikke bare handlet om økonomi. Den kalde krigens fokus på strategiske og politiske aspekter i internasjonal politikk hadde definitivt en påvirkning. Japans medlemskap i DAC kom etter initiativ fra USA, som ønsket Japan inn i en ledende rolle, både sikkerhetspolitisk og strategisk, i regionen. De sikkerhetspolitiske aspektene for motiveringen av Japans bistandspolitikk kommer her tydelig frem. Kanskje i større grad enn i politikken overfor Burma, hvor de kommersielle interessene tilsynelatende veide tyngre enn politiske og

strategiske hensyn. Vi kan her snakke om et sikkerhetspolitisk aspekt for motiveringen også når vi snakker om en form for politisering av bistanden²⁵.

4.1.3. Request-based bistand

Et av forholdene som har vært karakteristiske for Japans bistand, er bruken av bundet bistand²⁶. Bundet bistand er ofte preget av at donorlandet har fortrinnsvis økonomiske motiv for bistanden. Over 70 prosent av bistanden fra Japan på 70-tallet var bundet, og Japan eksporterte store leveranser til prosjekter i mottakerlandet. Bundet bistand ble også brukt i Burma, og var en av grunnene til at MITI så sterkt ønsket å opprettholde de japanske bedriftene sine kontrakter i landet. Dette ble sterkt kritisert av de andre DAC-landene som mente at bistanden i stor grad promoterte japanske produkter. Det er også blitt sagt at Japan i større grad enn andre land foretok konsulentvirksomhet hvor de anbefalte bruk av japanske produkter og leveranser (Ensign, 1992). Som et resultat av kritikken fra de andre DAC-landene sank bruken av bundet bistand betraktelig utover på 80- og 90-tallet, faktisk helt fra 70 prosent på 70-tallet, ned i 15-16 prosent på 90-tallet. Gjennomsnittet for bruken av bundet bistand av fra DAC-landene lå samtidig på rundt 33 prosent (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999:129). Bindingsgraden av Japans bistand har med andre ord sunket dramatisk de siste årene.

Det finnes ulike typer ubundet lån, blant annet *generally untied loan* og *LDC-united loan*. Det førstnevnte er et lån som er ubundet hvor mottakerland selv kan bestemme hvor en vil hente tjenestene og varene fra, mens et LDC-united loan forutsetter at varer og tjenester hentes inn enten hos LDC-land eller hos giverlandet selv.

Til tross for at bindingsgraden av Japans bistand på 90-tallet var lavere enn i andre DAC-land, har Japan blitt kritisert for måten bistanden blir implementert på. Ensign (1992) hevder at til tross for at bindingsgraden har sunket dramatisk, har det hatt lite effekt på den faktiske utføringen. Hun hevder at den gjeldende implementeringsprosessen fører til at det i de aller fleste tilfeller er de japanske bedriftene som vinner kontraktene, og som får gjennomføre de prosjektene som er blitt etterspurt.

²⁵ Se del 3.5.1.

²⁶ Se mer om dette under punkt 2.4 under overskriften *Politiske og økonomiske motiv*.

Vi snakker om etterspurte prosjekter fordi det må komme en forespørsel fra et potensielt mottakerland til japanske myndigheter for at et nytt prosjekt skal kunne gjennomføres. Initiativet om bistandsbevilgning kommer aldri fra japanske myndigheter. Det er dette som kalles et *request-based* system (*Yosei Shugi* 要請主義). Japan er det eneste av DAC-medlemmene som kun yter bistand ut ifra *request-based* systemet (Ensign 1992). Bistanden til Burma har også vært basert på dette prinsippet. Kritikere mener at systemet med *request-based* bistand viser at Japans bistandspolitikk i stor grad er styrt av kommersielle interesser:

”It is the request-based nature of the aid program that leads critics to make the case for the influence of Japanese business interests. They point to the Japanese consultants usually used to conduct the feasibility studies to argue that requests are often based more on the needs of Japanese industry than the developing country. Indeed, Japanese consulting companies have strong ties and networks in the developing countries and are often dependent of ODA-related projects for much of their business. Nippon Koei, Japan’s largest consulting company depends on ODA for 30 percent of its business.
“(Ensign 1992:39)

En kan spørre seg om en gjennom dette systemet skaper et avhengighetsforhold mellom donor (Japan) og mottaker. Fra offisielt hold har Japan hevdet at reduseringen av bundet bistand har motbevist påstandene om at bistandspolitikken kun er drevet av kommersielle interesser. I følge dem kan en ikke si at *request-based* modellen kan sies å være et bevis på at de kommersielle interessene er de samme som de var på 70-tallet, men at det tvert imot sier at hensynet til mottakers behov er satt i høysetet (Seifu Kaihatsu Enjo Hakusyo, 2004). Det er uansett lite som tyder på at det er mottakers interesser som veier tyngst i Japans bistandspolitikk, og mer som tilsier at de kommersielle interessene legger premissene for å yte bistand. Det vil være nærliggende å tro at de reelle motiv for Japans bistand viser seg gjennom deres handlinger, som for eksempel bruken av *request based* bistand som tjener økonomiske interesser. Tilfellet med Burma viser at det i Japan er systemet, eller implementeringsstrukturen, som gjør at de kommersielle interessene vinner frem, mens mottakerlandets behov kommer i andre rekke.

4.1.4. Bistand i form av lån

Store deler av Japans bistand blir gitt i form av lån. Dette gjelder også til Burma.

Gaveaspektet ved Japans bistand er relativt lavt i forhold til andre land, og dette har de fått kritikk for. Den store andelen av lån i Japans bistandspolitikkk tyder på at det er en mindre del som blir gitt i form av gavebistand/grant aid. Japan har den laveste andelen av gavebistand/grant aid sammenliknet med andre DAC-land (Degnbøl-Martinussen og Poul Engberg-Pedersen 1999:129).

I følge 50-årsrapporten fra det japanske utenriksdepartementet skyldes den høye låneandelen i Japans bistand prinsippet om hjelp til selvhjelp. Den understreker at selv om mottakerlandet skal ta imot bistand fra et land, må det kunne stå til ansvar for de midlene som blir brukt. På den måten kan mottaker forvalte bistanden på en ordentlig måte, og være i stand til å få fortjeneste på de igangsatte prosjektene, slik at de kan betale tilbake lånet, og derfra å utvikle seg videre (Seifu Kaihatsu Enjo Hakusyo, 2004.). På den andre siden kan det være nærliggende å si at denne høye andelen av lån i tillegg til den lave andelen av gavebistand, betyr at det er sterke økonomiske interesser som bestemmer. Det hevdes også at en av grunnene til at det ikke blir gitt bistand i stor grad til LLDC land (Least Less Developed Countries), for eksempel i Afrika, skyldes at risikoen for bistand i form av lån er for stor.

4.2. Oppsummering

Jeg har fokusert på de følgende fire punktene i redegjørelsen over: mangel på helhetlig tankegang for bistandspolitikken., fokus på Asia, *request-based* bistand og bistand i form av lån. Disse fire punktene er noe av det som kjennetenger Japans bistandspolitik. Mange av momentene er nevnt i studiet av Burma i del tre av oppgaven. Jeg mener at de kjennetegnene for Japans bistandspolitik også sier noe om hva som styrer motivene for hvor og hvorfor de yter bistand.

Stokke (1989) mener at bistandspolitik er et utenrikspolitisk verktøy som brukes for å oppnå (innenriks)politiske mål. Det er nærliggende å se på hva Japan ønsket og ønsker i dag. Økonomisk vekst er noe alle land trakter etter. Den økonomiske vekt er noe også Japan trakter etter, og kan sees på som en viktig faktor og motivasjon for bistandspolitikken.

Vi så tydelig den firedelte modellen i Japan som gjør det vanskelig å ha en helhetlig og klar tankegang for sin bistandspolitik. Dette ble illustrert igjennom den aktuelle casen med Burma, og utfordringen Japan stod overfor når de skulle avgjøre hva de skulle gjøre. MITI hadde et sterkt bånd med næringslivet som tilsynelatende var med på å avgjøre til deres fordel å gjeninnføre bstanden. MOF hadde vanskeligheter med å gjeninnføre bstanden på grunn av det ståstedet i forhold til budsjett og økonomi som de hadde. MOFA på sin side stod midt imellom med en mulig helning om å gjeninnføre bstanden. Denne firedelte strukturen er bare en av de aspektene som spiller inn når vi skal se på motivene for bstanden til Burma.

Japan er et land med lite naturresurser, og er derfor avhengig av å importere råvarer fra land som har store forekomster av råvarer. Bruken av *request based* bistand åpner opp for handel av råvarer og tjenester mellom Japan som donorland og mottakerlandene. I tillegg kan bistand i form av lån komme Japan til gode, samtidig som det gir mottakeren muligheten for "hjelp til selvhjelp".

5. Konklusjon

Hvorfor gjeninnførte Japan bistanden til Burma i februar 1989? Hvilke motiver og begrunnelser har styrt Japans bistandspolitikk i forhold til Burma?

Når en skal forsøke å svare på hvorfor et land gir bistand til et annet, finner en ut at det er mange faktorer som spiller inn. Det er heller ikke alltid like enkelt å finne oversikten og komme til bunns i et slikt spørsmål. Dette gjelder også for Japans bistand både på et generelt plan, og når det gjelder motivene for gjeninnføringen av Japans bistand til Burma i februar 1989. Jeg mener likevel en kan finne linjer i bistandspolitikken som gir oss indikasjoner på hvorfor Japan valgte å gjeninnføre bistanden.

Jeg mener at den litteraturen jeg har støttet meg til gir et godt innblikk i forskjellige former for bistand og i ulike motiver bak bistand. Det er også tilsynelatende enighet om at motivene for bistand har et sterkt innslag av egeninteresse, og uenigheten ser ut til å gå på i hvor stor grad egeninteressen råder. Det som imidlertid viser seg, er at det er vanskelig å komme helt til bunns i hva de ulike aktørene gjorde i forbindelse med gjeninnføringen av bistand til Burma i 1989. Modellen med de fire ulike aktørene har hjulpet oss på vei her.

Japan i Burma

Vi har sett at det er fire aktører som var med i beslutningsprosessen i spørsmålet om Japan skulle gjeninnføre bistanden til Burma. De ulike aktørene hadde mer eller mindre sterke interesser som de ønsket å beskytte. Kritikken, spesielt fra de vestlige donorland, var kraftig, og en var overrasket over at det gikk så kort tid fra stansingen i 1988 og gjeninnføringen i 1989. Jeg mener at Japans avgjørelse om å gjeninnføre bistanden til Burma i 1989 var resultatet av et kompromiss der det i all hovedsak var MITI som fikk gjennomslag for sine interesser. Det betyr at det i hovedsak var de kommersielle og økonomiske interessene som vant frem. Dersom Japan ikke gjeninnførte bistanden ville dette få enorme økonomiske konsekvenser for Japan selv. Det ville sannsynligvis også fått store konsekvenser for Burma, men jeg mener det var *donors interest* som gjorde seg gjeldende i denne sammenheng. Tapene for japanske firmaer som hadde etablert seg i Burma ville være store. Det som også var med på å avgjøre var frykten for hva som ville skje dersom Japan over flere år uteble fra

Burma. Japan hadde bygget opp sin posisjon i landet over en lang periode, noe de ikke ville gi slipp på så lett. En av de tingene Japan kanskje fryktet aller mest var at Kina skulle overta den posisjonen de selv hadde hatt i lang tid. Dette ville på sikt kunne føre til enorme økonomiske konsekvenser, hvor Japan gikk glipp av stor økonomisk gevinst. Gjennom dette er det tydelig at avgjørelsen ikke ble av et annet utfall på grunn av brudd på menneskerettighetene og mangel på demokrati, men at dette var faktorer som kom i andre rekke. Det som var viktigst var de kommersielle og økonomiske interessene for Japan.

Japan og bistand generelt

Eksempelet Burma viser at den firedelte strukturen er med på å vanskeliggjøre at Japan har en helhetlig filosofi i sin bistandspolitikk. Når situasjonen er slik at påvirkning fra interesseorganisasjoner og grupper tilsynelatende når inn til øverste instans, vil utfallet kunne variere stort, og en vil dermed få en mindre helhetlig filosofi. Videre kan det sies at det i Japan er tette bånd mellom de kommersielle aktørene i det private næringsliv, som f.eks. JBA, og de som sitter med forvalteransvaret, f.eks. MITI. Dette forholdet kan med andre ord bety at Japans bistandspolitikk i stor grad er styrt av egeninteresser. Gjennom *request-based* modellen kan japanske myndigheter selv velge ut de prosjekt som de ser på som hensiktsmessige, og da ofte i forhold til økonomisk vinning. Jeg mener at Japan har en tendens til, mer enn andre giverland, å se på bistand som et instrument for bredere handelsmessige og økonomiske bånd, og at de har vært for hensynsløse i sin politikk. Selv om menneskerettigheter blir brutt eller miljø blir truet, fortsetter Japan sin bistandspolitikk så lenge det gagnar eksport av japanske varer og gir tilgang til naturressurser. Vi finner denne type syn igjen fra MITIs argument for bistand, hvor økonomiske og kommersielle motiv for bistand blir vektlagt. Et av MOFAs motiv for å gjeninnføre bistanden var muligheten til å endre det politiske styret i Burma. En kan videre stille spørsmålet om hva befolkningen og opposisjonen i Burma mener om Japans bistandspolitikk til landet. Er det noe som har kommet folket til gode? Er denne *constructive engagement* politikken noe som de tror vil føre frem? Det har imidlertid gått over 15 år siden det ble holdt valg i Burma, og NLD vant en knusende seier. Når en ser på den politiske situasjonen i Burma i dag, og det faktum at NLD aldri har fått regjeringsmakten de har krav på, tyder ikke det på at Japan har brukt sin bistand i tilstrekkelig grad som et pressmiddel for å få til en fortgang i en demokratiseringsprosess.

6. Bibliografi

Aagenæs Janet, 2002. *Engelsk økonomisk blå ordbok: engelsk-norsk / norsk-engelsk /*

Alesina, Alberto & Dollar, David, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth*, 5:33-63

Arase, David, 1995. *Buying power, the political economy of Japan's foreign aid*. Lynne Rienner, London.

Beaudry-Somcynsky, Micheline & Cook, Chris M 1999. *Japan's System of Official Development Assistance, Profiles in Partnership* Ottawa: International Development Research Centre.

Burnell, Peter, 1997. *Foreign Aid in a changing world*. Buckingham, Philadelphia: Open University press.

Degnbol-Martinussen, John & Engberg-Pedersen, Poul, 1999. *Bistand – udvikling eller afvikling, en analyse af internationalt udviklingssamarbejde* København: Mellomfolkelig samvirke.

Drifte, Reinhard, 1998. *Japan's Foreign Policy for the 21st Century – From economic Superpower to what power?* Oxford: St. Antony's College.

Ensign, Margee M. 1992. *Doing Good or Doing Well? Japan's Foreign Aid Program*. Columbia University Press, New York.

Hosoya, Chihiro, 1993. *Nihon Gaiko no Kiseki*. Nihon housou Shuppan Kyokai.

千博細谷 1993 日本外交の軌跡、日本放送出版協会 NHK Books(663)

第 14 課 日本とアジア諸国

Inada Juichi. 1997, *Democracy and Stability: Political Considerations in Japan's ODA to Myanmar and China*. I Matsumae Tatsuro og Chen, Lincoln C (red.) *In pursuit of common values in Asia – Japan's ODA charter Re-evaluated*. Tokyo: Tokai University Press.

Inoguchi, Takashi, & Purnendra, Jain, (red.) 2000. *Japanese foreign policy today – a reader*. New York: Palgrave.

Johansen, Trine 1999, "ASEANs innlemmelse av Burma, en skjult dagsorden? En studie av motivene bak innlemmelsen av Burma i ASEAN" Hovedoppgave i statsvitenskap, UiO.

Kusano, Atsushi, 2000. "Japan's ODA in the 21st century" *Asia-Pacific review*. Vol 7, No.1, May 2000.

Lintner, Bertil, 1991, "Wartime allies forge enduring relationship – The Odd couple" *Far Eastern Economic Review*. 11. July 1991. 39-41

Macridis, Roy C. (red.) 1992. *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice Hall.

Magill, Frank N. (red.) 1997. *International encyclopaedia of economics*.

Maizels, Alfred & Nissanke, Machiko K. 1984. "Motivations for Aid to Developing Countries" *World Development*, Vol. 12, No.9, pp. 879-900.

Makoto Iokibe 2003. "ODA as a foreign policy tool". *Japan review of International affairs* Vol 17.no.2. Summer 2003. 105-127.

Nemoto, Kei, 1995. "The Japanese Perspective on Burma". *Burma Debate* August/September 1995.

<http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199511/msg00076.thml>

Oishi Mikio and Furuoka, Fumitaka, 2003. "Can Japanese aid be an effective tool of influence? Case Studies of Cambodia and Burma". *Asian Survey*, Vol.43. no.6, Nov/Dec 2003. 890-907.

Orr, Robert M jr. 1990. *The emergence of Japan's foreign power*. New York: Columbia University press.

Orr, Robert M jr. & Koppel, Bruce M. (red.) 1993. *Japan's foreign Aid – Power and Policy in a new era*. Westview Press. Boulder, San Francisco, Oxford

Riddell, Roger C. 1987. *Foreign Aid Reconsidered*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Rix, Alan, 1989-90. "Japan's Foreign Aid Policy: A Capacity for Leadership?" *Pacific Affairs*, Vol. 62, No.4 (Winter, 1989-1990), 461-475.

Rix, Alan 1993, *Japan's Foreign aid challenge – Policy reform and aid leadership*. Routledge, London and New York.

Schraeder, Peter J. Hook, Steven W & Taylor, Bruce. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows" *Aid Politics* 50.2 294-323.

Seekins, Donald M. 1992; "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991, - the kokunaika process" *Asian Survey* Vol 32, no.3. March 1992. 246-262.

Seekins, Donald M. 1998, "Sayonara Suu Kyi-san". *Burma Debate*, Winter 1998.

Seekins, Donald M. 1999. "The north wind and the sun: Japan's response to the political crisis in Burma, 1988-1996" *Journal of Burma Studies*, Vol 4, 1999.
<http://www.ibiblio.org/obl/docs/NorthWind&Sun.htm>

Seekins, Donald M. 2000. "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime" *Asian Perspective* Vol.24, No.4. 315-334.

Seekins, Donald M. 2003, "Japan Incorporated Rolls Out a Big Gun" *Burma Debate* 07. July 2003. (<http://www.burmadebate.org>)

Seifu Kaihatsu Enjo Hakusho, Nihon no ODA 50nen no Seika to Ayumi. 10/2004.

政府開発援助白書-2004 年版 日本の ODA50 年の成果と歩み 2004 年 10 月

Steinberg, David, I. 1990. *The Future of Burma – Crisis and Choice in Myanmar*. Maryland: University press of America.

Steinberg, David I. 1992. “The role of International Aid in Myanmar’s Development” *Contemporary Southeast Asia*, Vol 13, Number 4, March 1992. 415-432.

Steinberg, David, 1993. “Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi Manner?” I Koppel, Bruce M. & Orr, Robert, M jr, (red.) *Japan’s foreign aid, Power and Policy in a new era*. Westviw Press,

Steinberg, David, I. 2001. *Burma – The state of Myanmar* Washington, D.C: Georgetown University press.

Stokke, Olav. (red.) 1989. *Western Middle Powers and Global Poverty, The determinants of the Aid policies of Canada, the Netherlands, Norway and Sweden*. The Scandinavian institute of African studies, Uppsala 1989.

Stokke, Olav. (red.) 1995. *Aid and political conditionality*. London: Frank Cass

Söderberg, Marie, (red.) 1996. *The Business of Japanese Foreign Aid- Five case studies from Asia*. London: Routledge

Takagi, Yasuoki, 1997. *The future of Japan’s official development assistant (ODA)*. *EIAS Briefing paper* no 97/07. European Institute of Asian Studies. December 1997.

Taule, Ragnvald. 1992. *Escolas ordbok*. Escola forlag.

Usul, Tetsuro & Debenham, Claire, 1993. ”The Relationship Between Japan and Burma”.

<http://www.ahrchk.net/hrsolid/mainfile.phd/1993vol03no1/2041/>

Yasutomo, Dennis T. 1989-90. "Why Aid? Japan as an "Aid Great Power"" *Pacific Affairs*, Vol. 62, No.4 (Winter, 1989-1990), 490-503.